



University of Groningen

Empathie in het sociaal domein

Tollenaar, Albertjan

Published in:
RegelMaat

DOI:
[10.5553/RM/0920055X2018033003003](https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2018033003003)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2018

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
Tollenaar, A. (2018). Empathie in het sociaal domein. RegelMaat, 33(3), 132-142.
<https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2018033003003>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Empathie in het sociaal domein

A. Tollenaar

1. Inleiding

De sociale zekerheid treft alle burgers. Van hoogopgeleide ouderen die op de pensioengerechtigde leeftijd de (digitale) weg zoeken naar een AOW-uitkering,¹ tot ongeletterde schuldenaren die het overzicht zijn kwijtgeraakt en zich tot de gemeente wenden voor schuldhulpverlening.² En van de ‘empowerde’ budgethouders die met een persoonsgebonden budget (pgb) regie voeren over de zorg,³ tot uitkeringsgerechtigden die zwart bijklussen en zwaar worden beboet.⁴

Met deze veelheid aan burgers rijst de vraag wat het mensbeeld van de wetgever in het sociaal domein is. Waar is dat mensbeeld eigenlijk op gebaseerd en wat herkent men daarvan in de uitvoeringspraktijk? Deze vragen staan in dit artikel centraal. De relevantie van deze vragen is evident, gelet op de geconstateerde vervreemding van de burger ten opzichte van het recht.⁵ Het recht lijkt niet aan te sluiten bij de belevingswereld van de burger. Scheltema stelt dat de wetgever de burger niet kent.⁶ Dat is een verontrustende constatering, zeker in het domein van de sociale zekerheid, dat zich kenmerkt door een kwetsbare doelgroep die in overwegende mate afhankelijk is van ondersteuning van overheidswege.

Voor het antwoord op de onderzoeksvragen wordt eerst het concept ‘mensbeelden’ verkend (par. 2). Daarna wordt in paragraaf 3 het domein van de sociale zekerheid gekarakteriseerd. Dat leidt tot drie dimensies van mensbeelden die in het sociaal domein relevant zijn (par. 4). Aan de hand van deze dimensies wordt nagegaan wat in wetgeving (par. 5) en de uitvoeringspraktijk (par. 6) aan mensbeelden kan worden aangetroffen. In paragraaf 7 worden deze bronnen vergeleken. Paragraaf 8 bevat een concluderend antwoord op de onderzoeksvraag en een aanbeveling voor de wetgevingsjurist.

- 1 L.J.A. Damen, ‘Ga ik nou van Drees trekken en hoeveel?’, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2010/27, p. 161-162.
- 2 A. Kerckhaert, ‘Ervaringen van burgers met schuldhulpverlening’, *Sociaalbestek* augustus/september 2016, p. 29-31.
- 3 H. van Haaster e.a., *Persoonsgebonden budget, eigen regie en empowerment*, Amsterdam/Eexterveen 2012.
- 4 M. Fenger & W. Voorberg, ‘Het bestrijden van uitkeringsfraude: mogelijkheden en moeilijkheden’, *Justitiële verkenningen* 2014, afl. 3, p. 100-113.
- 5 M. Hertogh, *Rechtsvervreemding: tussen rechtsstaat en rechtsgevoel* (oratie Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.
- 6 M. Scheltema, ‘De burger in de rechtsstaat: Alice in Wonderland?’, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2016/33, p. 267-270.

2. Mensbeelden

Een mensbeeld is het beeld dat de overheid van de burger heeft. Dit beeld omvat het geheel aan eigenschappen, vaardigheden, motieven en kennis dat bij de burger aanwezig wordt verondersteld.⁷ De functie van een mensbeeld varieert. ‘Joe the plumber’,⁸ de ‘gewone, normale Nederlander’ of de ‘hardwerkende Nederlander’ figureren in het politieke debat waarin de kiezer wordt overtuigd dat het voorgenomen overheidsbeleid zijn positie zal beschermen.⁹ In het wetgevingsproces hoeft men dergelijke hyperbolen niet snel te verwachten. Toch heeft ook de wetgever een mensbeeld wanneer wetgeving wordt gemaakt. De veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de wetgeving vormen tezamen de ‘beleids-theorie’.¹⁰ Uit deze beleidstheorie kan een mensbeeld worden afgeleid.

Damen constateert dat het mensbeeld van de wetgever varieert per rechtsgebied. Hij herkent in privaatrecht het mensbeeld van de ‘onnozele hals’ die bescherming verdient tegen onhandig afgesloten woekerpolissen en renteverdubbelaars. In het bestuursrecht lijkt de wetgever juist uit te gaan van een bureaucratisch vaardige burger die weet hoe hij zijn rechten kan realiseren.¹¹

In de veelheid aan mensbeelden wordt soms de nadruk gelegd op vaardigheden, dan weer op kennis, motief of zelfvertrouwen. Het is daarom noodzakelijk om de mensbeelden concreter te duiden. Dat kan door mensbeelden te beschrijven in dimensies. Deze dimensies vormen een noodzakelijke versimpeling van de werkelijkheid en zijn toegespitst op de typen burgers die men in de sociale zekerheid zou kunnen aantreffen. Met het doel die dimensies te achterhalen volgt eerst een uiteenzetting van de kern van de sociale zekerheid.

3. Kern van de sociale zekerheid

Sociale zekerheid biedt een vangnet tegen armoede en beoogt welvaart te beschermen. Daarnaast heeft de sociale zekerheid een activeringsfunctie: de uitkeringsgerechtigde moet naar een baan worden begeleid, omdat betaald werk een bron van eigenwaarde vormt.¹² Deze functies verraden dat sociale zekerheid bij uitstek een wederkerig karakter heeft. Dit is bij sociale verzekeringen duidelijk: de wet biedt

7 WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag 2017, p. 29.

8 Tijdens de campagne voor de presidentsverkiezingen in de Verenigde Staten van 2008 (Barack Obama vs. John McCain) werd een hoofdrol opgeëist door Samuel Joseph Wurzelbacher (‘Joe the plumber’), die Obama voor het oog van de camera’s zijn perspectief op het belastingplan duidelijk maakte. Zie verder J. Palm, *De gewone man*, Amsterdam: Atlas 2017.

9 De mensbeelden van CDA-leider Buma (HJ Schoo-lezing 2017) respectievelijk VVD-leider Rutte bij de presentatie van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III.

10 A. Hoogerwerf & M. Herweijer, *Overheidsbeleid*, Deventer: Kluwer 2014, p. 22.

11 L.J.A. Damen, ‘De autonome Awbmen’s?’, *Ars Aequi* 2017, afl. 7-8, p. 628-638.

12 R. Cozijnsen e.a., *Werk en inkomen: kerngegevens & trends*, Utrecht: NIVEL 2015, p. 1. Dit uitgangspunt lag ten grondslag aan verschillende wetswijzigingen sinds de jaren negentig van de vorige eeuw. Zie Ministerie van SZW, *Mogelijkheden voor een actieve rol van de cliënt bij reïntegratie*, mei 2003, p. 7 e.v.

een gegarandeerde aanspraak voor een onzekere gebeurtenis, waarvoor premie in rekening wordt gebracht.¹³ Bij sociale voorzieningen, die niet uit premies worden bekostigd, blijkt de wederkerigheid uit de in de wet opgenomen verplichtingen die op de uitkeringsgerechtigde rusten indien deze een uitkering aanvaardt. De algemene verplichting om zich in te spannen om zo min mogelijk gebruik te maken van de voorziening leidt tot concretere plichten als de plicht om algemeen geaccepteerde arbeid te accepteren (arbeidsverplichting) en alle informatie te verstrekken die nodig is voor het vaststellen van het recht op de voorziening (informatieplicht).

Een bijzonder aspect van sociale zekerheid is dat de rechten voor een deel worden gerealiseerd in private rechtsbetrekkingen. De werkgever is immers in eerste instantie verantwoordelijk voor de inkomenszekerheid van de zieke werknemer. De werkgever heeft daarbij re-integratieverplichtingen en controlebevoegdheden.¹⁴ Ook bij voorzieningen, zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), worden private actoren betrokken, bijvoorbeeld om de zorg te verlenen.¹⁵ Deze private rechtsbetrekkingen zijn enerzijds instrumenteel en beogen bij te dragen aan een efficiënte vormgeving van sociale zekerheid. Anderzijds ligt er ook een normatief argument aan ten grondslag: overheidsregulering dient slechts subsidiair te zijn aan wat privaat gerealiseerd wordt of kan worden.¹⁶

4. Dimensies van mensbeelden in de sociale zekerheid

De burger in de sociale zekerheid is enerzijds werknemer of werkgever, maar anderzijds ook zorgbehoefte, of juist diens zorgverlener. Wanneer men dit geheel overziet, dan doemen drie dimensies van mensbeelden op. De eerste dimensie betreft de afhankelijkheid van de burger van anderen voor basisvoorzieningen en inkomenszekerheid. Dit is de dimensie van *zelfredzaamheid*. Mensen zijn als sociale wezens altijd in een zekere mate afhankelijk van anderen voor basisvoorzieningen en inkomenszekerheid. Deze afhankelijkheid is inherent aan een samenleving en krijgt vorm in familierelaties of resulteert in privaatrechtelijke betrekkingen (bijvoorbeeld een inkomensverzekering). De mate van afhankelijkheid correleert met zelfredzaamheid van de burger.¹⁷ Zelfredzaamheid wordt grotendeels bepaald door sociale vaardigheden (sociaal netwerk), materiële sociaaleconomische positie en culturele hulpbronnen.¹⁸

13 S. Klosse & G.J. Vonk, *Socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 23.

14 A.M.P. Rijpkema, *Toegang tot het recht bij ziekte en arbeidsongeschiktheid: procedures en rechtsbescherming in de publiek-private mix* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 2013.

15 A.T. Marseille, *Bestuurlijke organisatie en geschilbeslechting in het sociaal domein* (oratie Groningen), 2015. Iets vergelijkbaars geldt voor re-integratie op grond van de Participatiewet.

16 A. Tollenaar, 'Public Trust in the Regulatory Welfare State', in: S. Comtois & K.J. de Graaf (red.), *On lawmaking and public trust*, Den Haag: Eleven International Publishing 2016, p. 135-151.

17 Dit is wat de WRR in zijn rapport de 'redzaamheid' noemt. Zie WRR 2017, p. 22.

18 Vgl. WRR 2017, p. 25.

In deze dimensie past ook de actieve burger die zich verantwoordelijk toont voor de samenleving en zorgzaam is tegenover zijn medeburger.¹⁹ Dit zijn de burgers die hulpstructuren organiseren (bijvoorbeeld de voedselbank) of mantelzorg verlenen. Actieve burgers vormen in de dimensie van zelfredzaamheid de wederpartij in het sociale netwerk rondom hulpbehoeftigen.²⁰

De tweede dimensie wordt gevormd door de *bureaucratische vaardigheden* in de gereguleerde context van de sociale zekerheid. Filet wees er al in 1974 op dat veel overheidshandelen plaatsvindt met het oog op bureaucratisch competente burgers, terwijl deze burgers lang niet altijd bureaucratisch zelfredzaam zijn.²¹ Bijvoorbeeld omdat ze de regels niet begrijpen of de hulpvraag niet kunnen formuleren.

De derde dimensie neemt de attitude van de burger in het wederkerige karakter van de sociale zekerheid als uitgangspunt. Dit is de variatie tussen de zelfgerichte, calculerende burger die bij geringe pakkans zich zo min mogelijk zal inspannen om betaald werk te accepteren en een maximaal beroep zal doen op overheidszorg, tegenover de intrinsiek gemotiveerde burger die geen gedragsaanwijzingen nodig heeft om zich te ontworstelen aan sociale zekerheid en er alles aan doet om niet te overvragen. Deze dimensie wordt aangeduid als *calculerend gedrag*.

Deze dimensies vormen de meest logische kwaliteiten die aan burgers in de sociale zekerheid worden toegedicht. In tabel 1 worden de dimensies uiteengezet in een aantal variabelen met bijbehorende extreme waarden.

Tabel 1

Dimensie	Ene uiterste	Andere uiterste
Zelfredzaam	Zeer afhankelijk, geen sociaal netwerk, afwachtend	Onafhankelijk, in staat zelf zorg te organiseren, initiatief nemen
Bureaucratische vaardigheden	Niet in staat om formulieren in te vullen, kennis regels gering	Procedureel vaardig, in staat om formulieren in te vullen
Calculerend gedrag	Zelfgericht, calculerend	Intrinsiek gemotiveerd

19 Tonkens onderscheidt de verantwoordelijke burger, de zorgzame burger en de fatsoenlijke burger. Zie E. Tonkens, *De bal ligt bij de burger* (oratie Amsterdam UvA), Amsterdam: Vossiuspers 2006; E. Tonkens, 'Vijf misverstanden over de participatiesamenleving', *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen* 2015, afl. 1, p. 1-3; F. Bredewold, E. Tonkens & M. Trappenburg, 'Wederkerigheid tussen weerbare en kwetsbare burgers', in: Th. Kampen, I. Verhoeven & L. Verplanke (red.), *De affectieve burger*, Amsterdam: Van Gennep 2013, p. 166-184.

20 Tonkens ziet juist een verschil tussen zelfredzame burgers en verantwoordelijke burgers. Zie Tonkens 2006, p. 10.

21 B.C. Filet, *Kortsluiting met de bureaucratie*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1974, p. 21.

5. Mensbeelden van de socialezekerheidswetgever

Wat is het mensbeeld van de socialezekerheidswetgever? Aan de hand van een selectie van een aantal wetten die tot stand zijn gebracht in de vorige kabinetsperiode wordt dit mensbeeld gereconstrueerd.²² Deze selectie betreft vier wetten: wijzigingen van de Participatiewet, de Wet aanpak schijnconstructies, de Wet werk en zekerheid en ten slotte de Wmo 2015. Van deze wetten zijn wetgevingsdocumenten (memorie van toelichting en handelingen) gelezen op zoek naar indicaties die wijzen op een mensbeeld. Ook is nagegaan waar dat mensbeeld op is gebaseerd.

5.1 *Wijzigingen van de Participatiewet*

De Participatiewet, zoals de Wet werk en bijstand is gaan heten, heeft de laatste jaren een aantal wijzigingen ondergaan. In de laatste kabinetsperiode is onder meer een taaleis ingevoerd,²³ zijn enkele andere eisen en maatregelen toegevoegd²⁴ en is het sanctie-instrumentarium in lijn gebracht met de jurisprudentie.²⁵ De grote gemene deler is een versterking van het verplichtingendeel in de bijstand.

Zo is de uitkeringsgerechtigde bijvoorbeeld verplicht zich niet te misdragen. De wetgever heeft de invoering van deze plicht onderbouwd door te wijzen op de noodzaak dat ‘het respect tussen de uitvoerende instanties, hun functionarissen en uitkeringsgerechtigden (...) wederzijds (moet) zijn’.²⁶ De wetgever veronderstelt agressief gedrag tegenover de loketbeambte. Dit beeld is gebaseerd op casuïstiek waarin gemeentebesturen hebben geprobeerd in zo’n geval de uitkering te matigen.²⁷

Voor wat betreft de taaleis volgt de wetgever de redenering dat de Nederlandse arbeidsmarkt niet toegankelijk is zonder goede beheersing van de Nederlandse taal.²⁸ Uit de Kamerbehandeling blijkt echter ook dat niet duidelijk is hoe groot de groep is die niet bereid is om zich de Nederlandse taal eigen te maken.²⁹

22 De selectie is als volgt tot stand gekomen: op de website van de Eerste Kamer zijn alle wetten geselecteerd die zijn behandeld door de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de commissie Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de vergaderjaren van het kabinet-Rutte II (2012/2013 tot en met 2016/2017), die het Staatsblad hebben gehaald, die betrekking hebben op het domein van de sociale zekerheid én die een substantieel gevolg hebben voor burgers. Dit resulteerde in een lijst van 25 wetten. Hieruit zijn de vier wetten gekozen die het meest verschillen voor wat betreft het onderwerp.

23 Wet taaleis WWB, *Stb.* 2015, 136.

24 Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten, *Stb.* 2014, 269.

25 Wet van 23 augustus 2016, houdende wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete, *Stb.* 2016, 318.

26 *Kamerstukken II* 2013/14, 33801, 3, p. 2 (MvT).

27 *Kamerstukken II* 2013/14, 33801, 3, p. 25 (MvT).

28 *Kamerstukken II* 2013/14, 33975, 3, p. 1 (MvT).

29 *Handelingen II* 2014/15, 22, item 24, p. 2.

5.2 *Wet aanpak schijnconstructies (WAS)*

De Wet aanpak schijnconstructies (*Stb.* 2015, 233) beoogt de positie van de kwetsbare arbeidsmigrant te versterken en onderbetaling te voorkomen.³⁰ De wetgever baseert zich op onderzoeksrapporten waarin de omvang van het probleem van onderbetaling en uitbuiting van met name buitenlandse werknemers wordt beschreven.³¹

De wet biedt werknemers die worden uitgebuit een aanspraak tegenover de werkgever, maar ook tegenover opdrachtgevers van die werkgever. De werknemer moet hiertoe wel zelfstandig een loonvordering instellen en moet aannemelijk maken dat de opdrachtgever een verwijt kan worden gemaakt.³² Omdat het veelal gaat om buitenlandse werknemers, is in de parlementaire geschiedenis aandacht besteed aan de mogelijke onbekendheid van deze rechten onder de doelgroep. Hierop volstaat de wetgever met de opmerking 'dat buitenlandse werknemers die in Nederland arbeid verrichten hun rechten (kunnen) kennen', en wordt verder verwezen naar werkgevers en vakbonden.³³

5.3 *Wet werk en zekerheid (Wwz)*

De wet werk en zekerheid (*Stb.* 2014, 216) introduceert een transitievergoeding bij beëindiging van een arbeidsrelatie, verplicht werkgevers om werknemers eerder in vaste dienst te nemen en voorziet in een verkorting van de aanspraak op uitkering op grond van de Werkloosheidswet. Het primaire doel is het beschermen van de afhankelijke flexwerker. De noodzaak daartoe is gebaseerd op een aantal onderzoeksrapporten waarin de uitwassen van de flexibele arbeidsmarkt in kaart zijn gebracht.³⁴ De bekorting van de werkloosheidsuitkering is een prikkel voor de werkloze om eerder werk te aanvaarden. In de parlementaire geschiedenis wordt verder niet duidelijk waarop de wetgever het beeld baseert dat de werkloze een dergelijke prikkel nodig heeft.³⁵

5.4 *Wmo 2015*

Op grond van de Wmo 2015 (*Stb.* 2014, 280) kunnen mensen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen aanspraak maken op ondersteuning van overheidswege. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de wetgever uitgaat van de eigen kracht van mensen. Op verschillende plaatsen wordt benadrukt dat het doel is te kijken wat iemand nog wel kan, waarbij ook het sociaal netwerk een belangrijke rol wordt toebedacht.³⁶ De ondersteuning van overheidswege is gericht op het behoud of het verbeteren van de zelfredzaamheid.³⁷

30 *Kamerstukken II* 2014/15, 34108, 3, p. 3 (MvT).

31 M. Houwerzijl, S. Peters & Y. Jorens, *Study on the Protection of Workers' Rights in Subcontracting Processes in the European Union*, Universiteit Gent 2012, p. 100-101.

32 *Kamerstukken II* 2014/15, 34108, 6, p. 40.

33 *Kamerstukken II* 2014/15, 34108, 6, p. 41.

34 TNO, *Tweede evaluatie Wet flexibiliteit en zekerheid*, Amsterdam 2007.

35 Zie ook de kritiek van de Raad van State op dit punt, *Kamerstukken II* 2013/14, 33818, 4, p. 26-27.

36 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 5.

37 Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 6.

Hierbij past ook het beeld van de burger die met een pgb zeggenschap heeft over de ondersteuning die hij ontvangt.³⁸

Een ander aspect van deze wet is de informele procedurele bejegening, in de vorm van een ‘melding’ en een ‘keukentafelgesprek’.³⁹ Het onderzoek naar de benodigde voorzieningen vindt ‘in samenspraak’ met de burger plaats.⁴⁰ Cliëntondersteuning zou dit proces moeten vereenvoudigen. Hieruit doemt het beeld op van een rationele burger die zijn wensen kenbaar kan maken en, eventueel met wat steun, sturing kan geven aan het onderzoek. Tegelijkertijd worden geen hoge bureaucratische vaardigheden verondersteld.

De feitelijke onderbouwing van dit mensbeeld is tamelijk mager. In de memorie van toelichting noch elders in de parlementaire geschiedenis wordt verwezen naar onderzoek waaruit zou kunnen worden afgeleid dat het mensbeeld realiteitswaarde heeft.

5.5 *Vergelijking van de mensbeelden*

Wanneer men de wetswijzigingen in het sociaal domein overziet, dan valt op dat de wetgever uiteenlopende mensbeelden hanteert op de drie gekozen dimensies. Op de dimensie van zelfredzaamheid staat de afhankelijke buitenlandse werknemer die bescherming behoeft (WAS) tegenover de zelfbewuste, zelfredzame cliënt die met pgb-geld of een sociaal netwerk zo veel mogelijk zijn eigen zorg organiseert (Wmo 2015). De flexwerker die bescherming nodig heeft in een toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt (Wwz) zit er een beetje tussenin: de wet verschaft duidelijk(er) rechten dan voorheen, maar deze moeten wel worden afgedwongen bij de werkgever. De wijzigingen in de Participatiewet lijken ook een verschuiving naar meer zelfredzaamheid, omdat van de bijstandsgerechtigde meer wordt verwacht om zich te onttrekken aan de bijstand (arbeidsverplichtingen). Voor de bijstand, het laatste vangnet van bestaanszekerheid, geldt dat elke extra drempel een indicatie vormt dat de wetgever verwacht dat de burger het ook wel zonder overheidssteuning kan redden.

Voor de bureaucratische vaardigheden is het mensbeeld van de wetgever uniform: de wetgever heeft geen hoge pet op van deze vaardigheden. De burger zou niet weten wat de rechten en plichten zijn (WAS) en hem wordt met een informele bejegening en cliëntondersteuning (Wmo 2015) hulp geboden bij het verkrijgen van toegang tot die rechten. Opmerkelijk is de WAS: de wetgever overweegt dat de buitenlandse werknemer de wet kan kennen en ziet geen verdere noodzaak om meer ruchtbaarheid aan deze wet te geven.

De variatie ten aanzien van de motieven van de burger is wel weer zeer groot. Aan de ene kant veronderstelt de wetgever dat de burger sancties en gedragsvoorschriften nodig heeft om zich te onttrekken aan sociale zekerheid door maatre-

38 *Kamerstukken II 2013/14, 33841, 3, p. 37.*

39 *Kamerstukken II 2013/14, 33841, 3, p. 32.*

40 *Kamerstukken II 2013/14, 33841, 3, p. 29.*

gelen of bekorting van de uitkeringsperiode (Participatiewet, Wwz). Aan de andere kant ademt de Wmo 2015 juist een positief mensbeeld uit: de burger wil zich wel ontworstelen aan overheidsondersteuning, maar heeft soms gewoon een zetje nodig. Daarbij is de Wmo 2015 gebaseerd op een mensbeeld van de altruïstische burger die als mantelzorger zorg wil verlenen in een sociaal netwerk.

6. Mensbeelden in de praktijk

De volgende vraag is welke praktische uitwerking deze mensbeelden krijgen. Om deze vraag te beantwoorden is voor elk van de drie dimensies nagegaan wat bekend is over de toepassing van de wetten. Wat opvalt is dat met name over de Participatiewet, de Wmo 2015 en de Wwz evaluaties zijn verschenen.⁴¹ Over de uitvoering van de WAS is nauwelijks iets bekend.⁴²

6.1 Zelfredzaamheid

Over de dimensie van zelfredzaamheid is vooral veel te vinden in de rapportages over de uitvoering van de Wmo 2015. Het gemeentebestuur blijkt bij de uitvoering van deze wet zwaar te leunen op de zelfredzame burger. In veel gevallen probeert het bestuur met instrumenten als de 'zelfredzaamheidsmatrix' de zelfredzaamheid van de burger in kaart te brengen en de overheidsondersteuning daarop af te stemmen.⁴³ Soms wordt het bevorderen van die zelfredzaamheid verwerkt in contracten die met zorgverleners worden gesloten.⁴⁴ 'Zelfredzaamheid' is voor de uitvoeringspraktijk een digitaal begrip: is de burger zelfredzaam, dan trekt de overheid zich terug. Verschillen in de mate waarin een netwerk in staat is om de hulp te verlenen, vallen hierdoor weg.⁴⁵

Vrijwel elk evaluatieonderzoek concludeert dat de zelfredzaamheid van de burger op grenzen stuit.⁴⁶ Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) constateert dat lang niet alle burgers over een stabiel sociaal netwerk beschikken. De terugtred van de professionele hulp wordt volgens het SCP niet door een sociaal netwerk opgevangen. Bijzondere doelgroepen, waaronder mensen met ernstige lichamelijke beperkingen, participeren minder, met dreigende vereenzaming tot gevolg.⁴⁷

6.2 Bureaucratische vaardigheden

De uitvoeringspraktijk blijkt enorm te worstelen met de bureaucratische vaardigheden van de burger. Enerzijds worden drempels opgeworpen die men op voor-

41 Over de Wwz rapporteert de minister halfjaarlijks, *Kamerstukken II* 2015/16, 34351, 1. Voor de uitvoeringspraktijk van de beide andere wetten zijn rapporten van de Inspectie Sociale Zaken, het SCP en lokale rekenkamers geraadpleegd.

42 Deze wet wordt eind 2018 geëvalueerd, *Kamerstukken II* 2015/16, 34108, 26.

43 SCP, *Zicht op de Wmo*, 2017, p. 171 (hierna: SCP 2017a).

44 Rekenkamer Tilburg, *Zorgen om resultaten*, Tilburg 2017, p. 5.

45 Rekenkamer Utrecht, *Hulp bij maatwerk*, Utrecht 2017, p. 7. Rekenkamer Utrecht, *Langer zelfstandig thuis wonen met ernstige beperkingen*, Utrecht 2017, p. 59.

46 Zie bijv. ook SCP, *Overall rapportage sociaal domein* 2016, 2017 (hierna: SCP 2017b).

47 SCP 2017b, p. 113.

hand niet zou verwachten. De toegang van de Wmo 2015 is bijvoorbeeld in de praktijk met tal van barrières omgeven.⁴⁸ Zo moeten meldingen soms digitaal worden gedaan en blijkt cliëntondersteuning te ontbreken.⁴⁹ Van samenspraak is nauwelijks sprake: het keukentafelgesprek als uiterlijke verschijningsvorm voor een laagdrempelige overheid is in de praktijk een nauwelijks verholde eenzijdige besluitmodaliteit.⁵⁰ Anderzijds vindt ook voorlichting plaats over de verschafte rechten. Dit blijkt nog het meest duidelijk uit de rapportages over de uitvoering van de Wwz: de minister ontwikkelt een interactieve website, zodat werkgevers en werknemers uitleg kunnen krijgen over de rechten en plichten die uit de wet voortvloeien.⁵¹

6.3 *Calculerend gedrag*

De veronderstelling dat de burger vooral calculerend reageert op voorzieningen leidt vaak tot verplichtingen en sancties. Het is daarom niet vreemd dat de toepassing van de aanscherping van de Participatiewet vooral informatief is voor de wijze waarop de uitvoeringspraktijk invulling geeft aan dit calculerende mensbeeld. Over deze uitvoeringspraktijk is bekend dat gemeenten nauwelijks aanvullend beleid voeren over de handhaving van arbeidsverplichtingen.⁵² Deze regels worden niet gehandhaafd.⁵³ Daar staat tegenover dat gemeenten juist wel streng handhaven bij het schenden van een inlichtingenverplichting. Handhaven lijkt in dat geval een automatisme, waarbij nauwelijks rekening wordt gehouden met de motieven van de overtreder.⁵⁴ Gemeenten zien geen ruimte om anders te handelen dan met het opleggen van een sanctie.

7. *Vergelijking wetgever en uitvoeringspraktijk*

Wanneer men de mensbeelden van de wetgever vergelijkt met het mensbeeld zoals dat in de uitvoeringspraktijk wordt gehanteerd, dan kunnen zowel overeenkomsten als verschillen worden waargenomen. Bij de recente wetswijzigingen in de sociale zekerheid heeft de wetgever een zelfredzame burger voor ogen. De burger kan voor zichzelf zorgen en is in staat om initiatief te nemen. Uit de evaluatierapporten kan worden afgeleid dat de uitvoeringspraktijk in lijn is met dit mensbeeld. Gemeenten blijken inderdaad de zelfredzame burger als uitgangspunt te nemen bij de uitvoering van de Wmo 2015. In zoverre stemt het mensbeeld in de uitvoeringspraktijk overeen met dat van de wetgever.

48 Rekenkamer Den Haag, *Over de drempel*, Den Haag 2017, p. 19-20.

49 Rekenkamercommissie Zundert, *Van goed naar beter?*, Zundert 2016; SCP 2017a, p. 86; Rekenkamer Den Haag 2017, p. 22.

50 A. Tollenaar, 'Humane rechtsbetrekking in de lokale verzorgingsstaat', in: G.J. Vonk (red.), *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2016, p. 27-61.

51 *Kamerstukken II* 2015/16, 34351, 1, p. 17.

52 Inspectie SZW, *Handhaving arbeidsverplichtingen*, Den Haag 2017.

53 'Gemeenten moeten taaleis voor bijstand strenger handhaven, kabinet trekt teugels aan', *de Volkskrant* 7 december 2017.

54 Nationale ombudsman, *Geen fraudeur toch boete*, Den Haag 2014.

Dat geldt tot op zekere hoogte ook voor het mensbeeld van de calculerende burger. Zo blijkt uit de evaluatierapporten dat gemeenten inlichtingenplichten streng handhaven. Dat past bij de veronderstelling dat burgers genegen zijn om informatie achter te houden om een uitkering te verkrijgen, en dat alleen stevige sancties de burger af kunnen houden van dit soort calculerend gedrag. Tegelijkertijd blijken gemeenten arbeidsverplichtingen (bijvoorbeeld de taaleis of kledingvoorschriften) niet te handhaven. Divosa en de VNG hebben hierover opgemerkt dat het niet-handhaven het gevolg is van de overtuiging dat een sanctie niet leidt tot het gewenste gedrag.⁵⁵ Een sanctie zou tot verdergaande schuldenproblematiek leiden. Dat is een interessante toevoeging, gelet op het WRR-rapport *Weten is nog geen doen*, waarin wordt overwogen dat in de samenleving de vaardigheid om uit de schulden te blijven onontbeerlijk is om zelfredzaam te zijn.⁵⁶

Ten slotte de dimensie van de bureaucratisch vaardige burger. Hoewel de wetgever geen hoge pet opheeft van de vaardigheden van de burger, blijkt dat in de uitvoeringspraktijk wel vaardigheden worden verondersteld. Hooguit wordt algemene kennis verspreid over rechten en plichten, maar een echt laagdrempelige, informele bejegening waarbij de burger met cliëntondersteuning in staat wordt gesteld om zijn zorgvraag te formuleren, blijkt lastig te realiseren. Wellicht houdt dit verband met de veronderstelling die in de praktijk ook wel eens wordt waargenomen, dat de burger bij te veel ondersteuning wel eens zou kunnen overvragen. Voor het bestuur is het steeds de uitdaging om de ondervragende burger te bereiken en de overvragende burger af te remmen.

8. Conclusie

In de inleiding werd de vraag opgeworpen welk mensbeeld de socialezekerheidswetgever hanteert en wat daar in de uitvoeringspraktijk van overblijft. Geconstateerd is dat de wetgever uiteenlopende mensbeelden hanteert. De wetgever lijkt een mensbeeld te kiezen dat past bij de beleidsambitie. De terugtrekkende overheid wordt gelegitimeerd door het beeld van de burger die zijn eigen boontjes kan doppen. En het beeld van de achteroverleunende burger die calculerend potverteert, legitimeert een repressief instrumentarium. Daarnaast verwijst de wetgever vaak naar de onkundige burger die moeite heeft zijn rechten te realiseren, tenzij deze burger een moeilijk te bereiken buitenlandse werknemer betreft, voor wie blijkbaar geen moeite hoeft te worden gedaan.

Dat mensbeelden door de wetgever worden gebruikt als legitimatie van beleid is op het eerste gezicht verrassend. Maar bij nader inzien is deze conclusie ook weer niet zo vreemd. Met mensbeelden vindt 'framing' van beleid plaats: je kunt er je doelgroep (of dat nu een politiek forum is of een uitvoeringspraktijk) mee over-

55 Zie de reactie van Divosa en VNG op het rapport *Naleving arbeidsverplichtingen door gemeenten*.

56 Zie WRR 2017, p. 44 e.v.

tuigen.⁵⁷ Het is dan wel weer interessant dat die overtuiging maar gedeeltelijk slaagt: in de uitvoeringspraktijk worden andere mensbeelden gehanteerd dan de wetgever voor ogen heeft. Enerzijds worden de scherpe kantjes van het repressieve instrumentarium afgeslepen omdat de burger volgens uitvoerders helemaal niet zo calculerend is als wel wordt verondersteld. Anderzijds worden drempels opgeworpen die weer niet passen bij een bureaucratisch onhandige burger.

Het geconstateerde verschil tussen het mensbeeld van de wetgever en de uitvoeringspraktijk kan alleen worden opgelost indien de wetgever meer oog heeft voor die uitvoeringspraktijk. Guy Peters noemt dat 'backward mapping': het beleidsontwerp zou rekening moeten houden met de voorkeuren van degenen die dat beleid moeten implementeren.⁵⁸ Toegepast op de socialezekerheidswetgever betekent dat: iets beter luisteren naar de signalen van UWV, Divosa, VNG, ombudsmannen en rechterlijke macht. Dat is een aanbeveling die in een sterk ideologisch gestuurd domein als de sociale zekerheid lastig op te volgen zal zijn.

57 E. Wayenberg, 'Framing en beleid', *Beleidsonderzoek online*, september 2017, DOI: 10.5553/BO/221335502017000008001.

58 Zie voor een overzicht B. Guy Peters, *An Advanced Study to Public Policy*, Northampton, MA: Edward Elgar 2015, p. 83 e.v.